

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement (UE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union»

COM(2010) 498 final

(2011/C 107/07)

Rapporteur: **José M^a ESPUNY MOYANO**

Le 7 octobre et le 19 septembre 2010 respectivement, conformément aux articles 43(2) et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement (UE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union»

COM(2010) 498 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2011.

Lors de sa 469^e session plénière des 16 et 17 février 2011 (séance du 17 février 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 182 voix pour, 9 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité propose que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE soit également pris comme base juridique aux côtés des articles 43(2) et 304, car la seule référence aux articles de la PAC n'est pas suffisante pour adopter des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques (RUP).

1.2 Le Comité estime qu'il y a lieu, d'une part, de procéder à la suppression de la référence aux «volumes» à l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 18 et de clarifier la rédaction de cette disposition par rapport au paragraphe 4 du même article de manière à permettre un degré de souplesse de programmation des mesures et des actions approprié, en précisant qu'à chaque mesure correspond une fiche financière au lieu d'un volume, et, d'autre part, d'éliminer la référence aux plafonds fixés par action, étant donné que ceux-ci sont établis globalement au niveau de la mesure.

1.3 Le Comité est d'avis qu'en ce qui concerne la préservation du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles et, tout particulièrement, la conservation des murs en pierre de support des terrasses, la flexibilité dont bénéficie Madère pour ce qui est du doublement des montants maximaux annuels éligibles à une aide de l'Union prévus à l'annexe 1 du règlement (CE) n° 1628/2005 doit être étendue à d'autres régions ultrapériphériques.

1.4 Le Comité considère qu'il convient d'inclure à l'article 22 un nouveau paragraphe précisant que l'interdiction de recevoir des aides d'État destinées à la souscription d'assurances agricoles ne s'applique pas aux grandes entreprises établies dans les régions ultrapériphériques.

1.5 Le Comité préconise d'augmenter la dotation financière du secteur de la banane dans le cadre des programmes POSEI (programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) afin de pallier l'impact négatif que la réduction programmée des droits de douane sur les importations de ce fruit dans l'UE a sur les revenus des producteurs communautaires.

1.6 Le Comité estime que le régime spécifique d'approvisionnement propre à chaque région doit être conçu en fonction de la production agricole locale, dont le développement ne doit pas être entravé par des aides excessivement élevées à l'approvisionnement pour des produits qui sont également produits localement.

2. Introduction

2.1 Les RUP bénéficient d'un traitement spécifique, comme il est reconnu à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans lequel il est précisé que, compte tenu des caractéristiques et des besoins particuliers de ces régions, il y a lieu d'adopter des mesures spécifiques destinées en particulier à définir les conditions d'application des traités, y compris des politiques communes, dans ces régions. Actuellement, l'article 349 du TFUE cite neuf régions appartenant à trois États membres:

— Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy et Saint Martin (France);

— Açores et Madère (Portugal);

— Îles Canaries (Espagne).

2.2 Quant à la Politique agricole commune (PAC), les régions ultrapériphériques bénéficient de mesures spécifiques incluses dans les programmes POSEI dont les principaux instruments sont:

- les mesures de soutien à la production locale;
- le régime spécifique d'approvisionnement (RSA), visant la réduction des coûts d'approvisionnement pour certains produits de base;
- les mesures complémentaires destinées principalement à l'adaptation de la PAC aux caractéristiques particulières des régions ultrapériphériques.

2.3 Des mesures spécifiques pour l'agriculture des régions ultrapériphériques ont pour la première fois été adoptées en 1991 pour les départements français d'outre-mer (POSEIDOM) et en 1992 pour les îles Canaries (POSEICAN), les Açores et Madère (POSEIMA). En 2001, les règlements POSEI ont été réformés et le RSA modifié, en particulier le mode de calcul de ses aides. De même, cette réforme a entraîné l'adoption de nouvelles mesures de soutien à la production locale et la modification des mesures en vigueur.

2.4 En 2006, le régime POSEI a fait l'objet d'une importante réforme à l'issue de laquelle les trois POSEI ont été regroupés dans un seul règlement: le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil. Ce règlement établit une nouvelle méthode de programmation, en décentralisant la conception, la modification, la gestion et le suivi des programmes POSEI, ces fonctions étant transférées aux autorités compétentes des États membres. Le nouveau régime a permis une gestion plus souple et plus adaptée aux besoins locaux ainsi qu'une simplification des procédures de modification des programmes. Cette adaptation du régime POSEI a également tenu compte de la réforme de la PAC de 2003 concernant les régimes d'aides directes aux agriculteurs, les besoins spécifiques de l'agriculture des régions ultrapériphériques ayant été pris en considération puisqu'elles ont été exclues du champ d'application de la modulation et du découplage des aides.

2.5 Par la suite, le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil a été modifié à plusieurs reprises afin de tenir compte des réformes du secteur du sucre et de la banane réalisées en 2006, ainsi que du «bilan de santé» de la PAC, modification qui a donné lieu à un transfert du budget correspondant aux mesures d'aides directes qui était auparavant géré conformément au règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil aux programmes POSEI ainsi qu'à d'autres transferts d'aides directes effectués en 2007 et 2008.

2.6 Actuellement, l'on peut affirmer que les programmes POSEI sont l'équivalent du premier pilier de la PAC pour les régions ultrapériphériques et il faut maintenir leurs dispositifs en les dotant de moyens financiers appropriés.

3. Résumé de la proposition de la Commission

3.1 En premier lieu, cette modification du règlement n° 247/2006 du Conseil découle de la nécessité de l'adapter aux évolutions récentes de la législation et, en particulier, à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui a introduit la procédure de codécision dans la Politique agricole commune. Par conséquent, il s'agit de faire clairement la distinction entre, d'une part, les compétences énoncées à l'article 290, qui sont des compétences déléguées à la Commission pour l'adoption d'actes non législatifs (actes délégués) de portée générale, qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif, et, d'autre part, les compétences conférées à la Commission afin d'adopter des actes d'exécution, telles qu'énoncées à l'article 291 dudit traité.

3.2 Cette modification du règlement a pour objectif sa refonte et sa restructuration par souci de clarté et de transparence et pour mieux adapter ses dispositions à la réalité du régime POSEI agricole.

3.3 Ce nouveau règlement mentionne explicitement les principaux objectifs poursuivis dans le cadre du régime POSEI et met en exergue le rôle central des programmes POSEI. De plus, certaines dispositions relatives à la programmation visant à assouplir l'adaptation des programmes et partant, une meilleure adéquation aux besoins des régions ultrapériphériques ont été introduites dans le texte du règlement.

3.4 De même, une série de modifications très concrètes sont proposées:

- extension aux départements français d'outre-mer de la possibilité de réexpédier des produits transformés localement à partir de produits de base ayant fait l'objet de l'application du régime spécifique d'approvisionnement, sans remboursement de l'avantage de l'aide,
- relèvement du plafond maximal annuel du RSA dans le cas des régions ultrapériphériques françaises et portugaises, sans que cela suppose d'augmentation de l'enveloppe budgétaire globale,
- mention dans le texte du règlement de l'obligation d'inclure dans les programmes le mode de fixation du montant des aides aux productions agricoles locales.

3.5 En outre, il est précisé que le régime spécifique d'approvisionnement de chaque région doit être conçu en fonction de la production agricole locale, dont le développement ne doit pas être entravé par des aides à l'approvisionnement excessives accordées à des produits qui sont aussi produits localement.

3.6 La nouvelle proposition de règlement n'entraîne pas de changements en ce qui concerne les sources de financement ni son niveau et, en tout état de cause, n'implique pas une réforme de fond importante mais porte plutôt sur sa structure.

4. Observations générales

4.1 L'agriculture des régions ultrapériphériques constitue un pan important de leur économie locale, en particulier du point de vue de l'emploi, de même qu'elle est un soutien important pour l'industrie agroalimentaire locale qui représente la majeure partie de la production industrielle de ces régions.

4.2 Toutefois, la production agricole des régions ultrapériphériques se caractérise par une grande fragilité due principalement aux difficultés liées à l'éloignement, à la dimension des marchés locaux, à leur fragmentation, aux conditions climatiques défavorables, à la taille réduite des exploitations ou à la faible diversification des cultures, qui sont autant de facteurs qui contribuent à réduire considérablement sa compétitivité comparativement aux productions continentales. De plus, l'agriculture locale est très dépendante de l'extérieur, tant pour l'apport d'intrants que pour la commercialisation des produits, en raison de son grand éloignement géographique des sources d'approvisionnement et des marchés.

4.3 Dans la majorité des régions ultrapériphériques, la production agricole se caractérise par une dualité très marquée entre une agriculture axée sur l'exportation et une autre qui approvisionne les marchés locaux. Toutefois, la production destinée à l'exportation doit faire face à la concurrence de la production d'autres pays sur le marché mondial (Méditerranée, Amérique latine, etc.) qui vendent également leur production sur le continent européen, à moindre coût et dans des conditions d'accès de plus en plus favorables, consécutivement à la libéralisation progressive du régime commercial des produits agricoles dans l'UE.

4.4 Le cas de la banane communautaire est un exemple du retrait progressif préoccupant de la protection accordée aux principaux produits d'exportation des RUP. En effet, le 15 décembre 2009, l'Union européenne a signé un accord multilatéral sur le commerce de la banane au sein de l'Organisation mondiale du commerce, dans lequel est prévue une réduction graduelle des droits de douane à 176 euros par tonne, d'abord jusqu'à atteindre 114 euros par tonne entre 2017 et 2019. De plus, plusieurs accords d'association ont été conclus avec la Colombie, le Pérou et les pays d'Amérique centrale, et il est probable que dans un proche avenir, un autre le soit avec l'Équateur. Ces accords prévoient une réduction des droits de douane encore plus importante puisque ceux qui s'appliqueront à partir de 2020 s'élèveront à seulement 75 euros par tonne.

4.5 La réforme du régime POSEI de 2006 s'est avérée très positive puisqu'elle a permis de mieux adapter le régime aux caractéristiques spécifiques de l'agriculture des régions ultrapériphériques en attribuant aux autorités nationales et régionales des compétences élargies en matière de conception des programmes pour que les parties prenantes puissent participer plus directement à la définition des mesures d'aide.

4.6 La modification proposée permet une meilleure adéquation des dispositions du règlement au fonctionnement actuel du régime et plus de souplesse pour l'adaptation des programmes aux besoins de chaque région.

4.7 En ce qui concerne l'alignement sur le traité de Lisbonne, la Commission a fait un effort considérable pour la répartition entre les actes délégués et les actes d'exécution, en s'efforçant de ne pas modifier les dispositifs en vigueur afin de permettre le maintien du fonctionnement actuel du système. Sa proposition est néanmoins quelque peu prématurée en ce qu'elle ne contient pas toute l'information nécessaire étant donné que l'on ne connaît pas encore le règlement qui instituera les nouvelles procédures de comitologie.

5. Observations particulières

5.1 Actuellement, le règlement POSEI a une double base juridique: les deux articles relatifs à la politique agricole commune (PAC) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciens articles 36 et 37) et l'article propre aux régions ultrapériphériques (ancien article 299.2). Toutefois, dans la proposition de refonte du règlement, la base juridique se limite aux nouveaux articles 42 et 43.2 de la PAC et le nouvel article 349 relatif aux RUP est omis. La seule référence aux articles de la PAC n'est pas suffisante pour l'adoption de mesures particulières à l'intention des RUP, car c'est l'article qui leur est spécifique qui constitue la base juridique de toutes les dispositions liées au caractère exceptionnel de l'ultrapériphéricité.

5.2 À l'article 18, de nouvelles dispositions définissant le contenu obligatoire des programmes POSEI présentés par les autorités nationales compétentes sont proposées. Cependant, certaines de ces dispositions suscitent des doutes quant à leur interprétation. Il conviendrait par exemple de supprimer l'alinéa e) de l'article 18 car cette disposition n'est pas claire et de plus, elle est superflue puisqu'elle répète ce qui est mentionné au paragraphe 4 du même article, dès lors que pour chaque action, les conditions d'octroi de l'aide et les produits éligibles sont de toute façon précisés. L'inclusion de la mention des volumes à titre de contenu obligatoire des mesures complique la tâche plus qu'elle ne la facilite; chaque mesure comprend différentes actions et il n'y a aucune utilité pratique à faire référence à ceux-ci dans le cadre de la description de la mesure. Au paragraphe 4 de l'article 18, la fixation d'un plafond maximal par action n'est pas nécessaire et rend la gestion moins souple, l'aide unitaire et les bénéficiaires de l'action étant déjà déterminés.

5.3 En ce qui a trait à la préservation du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles et, en particulier, celle des murs en pierre de support des terrasses, il faut également, dans certaines régions ultrapériphériques, promouvoir la conservation de ces particularités compte tenu de leur importance capitale pour le paysage traditionnel et la bonne préservation des terres, en raison de l'orographie difficile et des caractéristiques des sols. Par conséquent, il faudrait, au paragraphe 1 de l'article 21, élargir à d'autres régions ultrapériphériques la flexibilité dont bénéficie Madère pour ce qui est du doublement des montants maximaux annuels éligibles à une aide de l'Union telle que prévue à l'annexe 1 du règlement (CE) n° 1628/2005.

5.4 Les assurances collectives, qui doivent être souscrites par un secteur dans sa totalité, revêtent une grande importance pour certaines régions ultrapériphériques. Le fait que les grandes entreprises ne puissent bénéficier des aides d'État pour souscrire des assurances collectives a pour effet de renchérir la prime pour les petits et moyens producteurs et compromet la viabilité du système d'assurance. Il faut tenir compte du fait que les territoires des régions ultrapériphériques sont de dimension réduite et que, dans certaines d'entre elles, des lignes d'assurances spécifiques s'appliquent à leurs cultures. Il convient par conséquent de faire en sorte que chaque sous-secteur dans son intégralité puisse souscrire l'assurance collective correspondante.

5.5 Les conséquences négatives de la réduction des droits de douane prévue dans l'accord multilatéral relatif au commerce de la banane conclu à Genève se font déjà sentir sur les prix de vente de la banane et partant, sur les revenus des producteurs de l'UE. Cet impact négatif sera accentué par la réduction supplémentaire de ces droits qui est prévue dans les accords bilatéraux conclus avec les pays andins et d'Amérique centrale. Pour pallier la forte baisse de la compétitivité du secteur de la banane de l'UE qui résulte de cette diminution importante des droits de douanes, il faut établir des mesures compensatoires qui en minimisent l'impact négatif au moyen d'une augmentation de la dotation financière des programmes POSEI, ce qui permettra de préserver les revenus des producteurs de l'UE.

Bruxelles, le 17 février 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
